

University of Groningen

Annotatie bij ABRvS 10 juli 2002 (Waarschuwing maakt 'voorzienbaar')

Brouwer J.G., Jan; Schilder A.E., [No Value]

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2003

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer J.G., J., & Schilder A.E., N. V., (2003). *Annotatie bij ABRvS 10 juli 2002 (Waarschuwing maakt 'voorzienbaar')*, Nr. AE5108, jul. 10, 2002.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

10 juli 2002

(Mrs Van der Does, Van Angeren, Ettekoven)

Nr. 200104060/1

m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

EVRM art. 8, Gw art. 10, Gemw art. 174a

Samenvatting: Sluiting van drugswoning.

De toepassing van art. 174a Gemw betekent een inmenging in de uitoefening van het recht van de bewoner op respect voor zijn woning als bedoeld in lid 1 van dit artikel. Bedoelde inmenging is echter voorzien bij wet, zoals in lid 2 van art. 8 EVRM vereist. Mede gelet op de in art. 174a lid 4 Gemw neergelegde schriftelijke waarschuwingsplicht wordt geoordeeld dat de norm met voldoende precisie is geformuleerd, waarmee is voldaan aan de eis van voorzienbaarheid.

A, te B, tegen de uitspraak van de Rb. te Roermond van 10 juli 2001 in het geding tussen:

A

en

de burgemeester van Venlo.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 oktober 2000 heeft de burgemeester van Venlo (de burgemeester) appellant gelast de hem in eigendom toebehorende woning aan de [locatie] voor de periode van één jaar te sluiten.

Bij besluit van 18 december 2000 heeft de burgemeester het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij uitspraak van 10 juli 2001, verzonden op dezelfde dag, heeft de Rb. te Roermond (de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 augustus 2001, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 19 september 2001. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij brief van 8 oktober 2001 heeft de burgemeester van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2002, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. G.R.A.G. Goorts, advocaat te Deurne, en de burgemeester, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge art. 174a lid 1 Gemw, kan de burgemeester besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.

Ingevolge lid 3 van dit artikel bepaalt de burgemeester in het besluit de duur van de sluiting. In geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde kan hij besluiten de duur van de sluiting tot een door hem te bepalen tijdstip te verlengen.

In lid 4 van dit artikel is bepaald dat bij de bekendmaking van het besluit belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de verstoring van de openbare orde wordt beëindigd.

2.2. Ingevolge de Beleidsregels ter voorkoming en ter bestrijding van drugsoverlast van de Gemeente Venlo, zoals deze op 13 december 2000 zijn bekendgemaakt, wordt streng opgetreden tegen handel in verdovende middelen vanuit woningen. Ingevolge deze beleidsregels worden de gebruikers of bewoners en de eigenaar van de woning van tevoren gewaarschuwd voor mogelijke bestuursrechtelijke maatregelen. Waar mogelijk zal eerst bestuursdwang worden toegepast, gericht op het verwijderen van op drugshandel wijzende zaken. Indien die maatregel niet baat (of niet mogelijk is) zal de woning op grond van art. 174a Gemw worden gesloten. De eerste sluiting geschiedt voor een termijn van zes maanden. Indien ook na deze maatregel de drugshandel voortduurt wordt - ongeacht of sprake is van een andere gebruiker/bewoner - de duur van de sluiting verdubbeld.

2.3. Appellant heeft betoogd dat de sluitingsbevoegdheid zoals neergelegd in art. 174a Gemw strijdt met art. 10 Gw en art. 8 EVRM.

2.4. Deze grief faalt. De gestelde strijd met de Gw moet de Afdeling buiten bespreking laten gelet op het in art. 120 Gw neergelegde toetsingsverbod. Wat betreft de gestelde strijd met art. 8 EVRM wordt als volgt overwogen. De toepassing van art. 174a Gemw betekent een inmenging in de uitoefening van het recht van de bewoner op respect voor zijn woning als bedoeld in lid 1 van dit artikel. Bedoelde inmenging door de burgemeester is echter voorzien bij wet, zoals lid 2 van art. 8 vereist. Mede gelet op de in art. 174a lid 4 Gemw neergelegde schriftelijke waarschuwingsplicht wordt geoordeeld dat de norm met voldoende precisie is geformuleerd, waarmee is voldaan aan de eis van voorzienbaarheid. Aangezien de bevoegdheid tot sluiting van woningen van waaruit drugs worden verhandeld ertoe strekt de met die handel gepaard gaande overlast te beperken, kan zij worden aangemerkt als in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, alsmede de bescherming van de (woon)rechten en vrijheden van anderen, zoals omwonenden, en dient zij een wettelijk doel zoals genoemd in art. 8 lid 2. De inmenging is in algemene zin dan ook gerechtvaardigd te achten ingevolge lid 2 van art. 8 EVRM.

2.5. De door appellante opgeworpen vraag of de sluiting van de woning in het onderhavige geval als noodzakelijk in een democratische samenleving kan worden aangemerkt, wordt bevestigend beantwoord. In dit kader is van belang dat, gelet op de zich in het dossier bevindende rapportages van de politie van 26 september 2000 en 11 december 2000, moet worden geoordeeld dat ter plaatse sprake was van een ernstige verstoring van de openbare orde en het woon- en leefklimaat ter plaatse, verband houdende met de verkoop van drugs vanuit de betreffende woning. Verder is in dit verband van gewicht dat de woning eerder, op 5 november 1999, met toepassing van art. 174a Gemw is gesloten voor een periode van zes maanden. Mede in verband hiermee heeft de burgemeester zich op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat minder ingrijpende maatregelen, zoals ontruiming van de woning door middel van toepassing van bestuursdwang en sluiting van de woning voor een kortere periode, afdoende waren om de verstoring van de openbare orde en de overlast voor omwonenden een halt toe te roepen.

Overigens is uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken dat appellant in december 1999 eigenaar is geworden van de woning, dat hij de woning zelf nimmer heeft bewoond, dat de woning slechts tijdelijk is gebruikt door een kennis van appellant, en dat de woning ten tijde hier van belang niet werd bewoond. Aan de

stelling van appellant dat hij voornemens was en is de woning zelf te gaan bewonen, kan geen betekenis toekomen, nu die stelling op geen enkele wijze aannemelijk is gemaakt. Onder deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat, zo al op het in art. 8 EVRM beschermde woonrecht van appellant inbreuk is gemaakt, deze inbreuk de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsvereiste kan doorstaan.

2.6. Uit het vorenoverwogene volgt tevens dat de burgemeester bevoegd was tot sluiting van de woning. De sluiting is voorts opgelegd overeenkomstig het eerdergenoemde beleid. Voor het oordeel dat dit beleid niet in redelijkheid kon worden vastgesteld bestaat geen grond. Nu de in het onderhavige geval opgelegde sluitingsperiode van een jaar is opgelegd overeenkomstig dat beleid en niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die de burgemeester ertoe noopten in afwijking van dit beleid te beslissen, dient de slotsom te zijn dat de rechtbank het besluit van de burgemeester van 18 december 2000 terecht in stand heeft gelaten.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak komt voor bevestiging in aanmerking.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak RvS;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Annotatie

Onder het "paarse" bewind zijn de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester in niet onbelangrijke mate uitgebreid. Zo beschikt de burgemeester sinds 1998 op grond van art. 13b Opiumwet over de bevoegdheid om een voor het publiek toegankelijk lokaal te sluiten, indien hierin een middel, als bedoeld op één van de bijlagen van de Opiumwet, wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Een jaar hiervoor had de burgemeester al de beschikking gekregen over de pendant van art. 13b Opiumwet, het hier centraal staande art. 174a Gemw.

In deze uitspraak (Sluiting drugspand Venlo II) moest de Afdeling zich voor het eerst uitlaten over de verhouding tussen een betreffende nieuwe bevoegdheid van de burgemeester in art. 174a Gemw en art. 8 EVRM. De zogenoemde Wet Victoria verschaft de burgemeester de bevoegdheid om een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in die woning of dat lokaal de openbare orde wordt verstoord. Bij verstoring van de openbare orde moeten we primair aan drugsgelateerde overlast denken.

Art. 174a Gemw was een reactie op de onverbindendverklaring door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Venlose verordening welke de sluiting van drugspanden in de zin van het opleggen van een bezoekersverbod mogelijk maakte (ABRvS, AB 1996, 204; Venlo I). De Afdeling kwam tot dit oordeel, omdat de verordening inbreuk maakte op de door art. 10 Gw beschermde persoonlijke levenssfeer, terwijl hiervoor een formeel wettelijke grondslag ontbrak.

De parlementariërs Van Heemst en Korthals reageerden als eersten hierop met een initiatiefwetsvoorstel (Wet Victor, Kamerstukken II 1998-1999, 25549). Het voorzag niet alleen in de opname van een sluitingsbevoegdheid in de Gemw, maar ook - in verband met het natraject van een sluiting - in aanpassingen van de Woningwet, de Huisvestingswet, de huurbepalingen in het BW en de Onteigeningswet. Toen ook de regering met een voorstel van wet kwam - Victoria genaamd - werd, om doublures te voorkomen, afgesproken dat de regering zich zou concentreren op de bevoegdheid tot

sluiting, terwijl de twee kamerleden hun pijlen zouden richten op de complementaire maatregelen: de regeling van een eventuele herhuisvesting van de bewoners, de onteigening en het beheer van het gesloten pand. Deze laatste wet, Victor, is per ultimo mei 2002 in werking getreden.

Het regeringsvoorstel sprak aanvankelijk van "drugsgerelateerde" en "ernstige" ordeverstoring. Bij nota van wijziging (Kamerstukken II 1995/96, 24699, 6) zijn beide bestanddelen echter uit de bepaling gehaald, zodat er nu alleen nog gesproken wordt van verstoring van de openbare orde. Beide elementen moeten er echter wel ingelezen worden, hoewel de regering niet uitsloot, dat wanneer de overlast als gevolg van wapenhandel of prostitutie in ernstige mate de veiligheid en de gezondheid van mensen in de omgeving van de woning zou bedreigen, de inzet van art. 174a Gemw ook gerechtvaardigd zou kunnen zijn.

Het effect van toepassing van art. 174a Gemw is aanzienlijk ingrijpender dan dat van de onverbindend verklaarde sluitingsverordening. Sluiting betekende daarin slechts een algemeen bezoekersverbod, met uitzonderingen voor familieleden, de partner en de dokter. Gaat het om een besluit op basis van art. 174a Gemw, dan is het de overlastveroorzaker fysiek onmogelijk nog langer zijn woonrecht in zijn pand uit te oefenen. In dat verband merkten wij onder bovengenoemde uitspraak van de Afdeling (Sluiting drugspand Venlo I) in AB Klassiek (2000, p. 338) reeds op dat de door de formele wetgever aangedragen rigoreuze oplossing voor het lokale probleem de betrekkelijkheid aantoont van de leidende gedachte achter de beperkingssystematiek van de in de Gw vastgelegde grondrechten, namelijk dat de bescherming van de grondrechten bij de formele wetgever in betere handen zou zijn dan bij bijvoorbeeld de plaatselijke regelgevers.

Eist de Gw een formele wet als basis van de beperking, het EVRM gaat in een enkel opzicht verder door nog weer strengere eisen aan de kwaliteit van de wet te stellen die het in het EVRM beschermde grondrecht beperkt. In deze zaak komt art. 8 EVRM in beeld, hoewel de Afdeling zulks in twijfel trekt, omdat het pand enige tijd niet werd bewoond. Dat laatste bevreemdt overigens: de Afdeling hanteert al geruime tijd als regel dat voor de kwalificatie van een zaak als woning dan wel als een voor het publiek toegankelijke inrichting de feitelijke situatie over langere termijn doorslaggevend is (zie bijvoorbeeld Vz. ARRvS, 8 januari 1991, R03.90.7678/S 1970; zie verder de noot van Van der Veen onder Vz. ARRvS, 15 juni 1984, AB 1985, 96 en de daar aangehaalde literatuur en jurisprudentie). Op basis hiervan hoeft in dit geval niet aan de status van woning getwijfeld te worden.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel bestond er met name in de Eerste Kamer aarzeling of art. 174a Gemw aan de door het EVRM gestelde voorzienbaarheidseis voldoet. Het valt inderdaad niet te ontkennen dat dit voorschrift geen duidelijk omschreven norm bevat, die precies beschrijft hoe een burger zich dient te gedragen om sluiting van zijn woning te voorkomen. Er staat immers niet meer dan dat een woning of lokaal kan worden gesloten, indien de openbare orde rondom de woning wordt verstoord als gevolg van gedragingen in of rond de woning of het lokaal.

Eerder stelden wij ons op het standpunt dat art. 174 a Gemw de voorzienbaarheidstoets zou kunnen doorstaan, onder meer omdat in lid 4 een expliciete plicht tot schriftelijk waarschuwen is opgenomen (AB Klassiek, 2000, p. 337). De burgemeester dient voordat hij tot sluiting wenst over te gaan eerst de overlastveroorzaker in de gelegenheid te stellen zelf een einde te maken aan de overlast. Op dat moment moet de burgemeester precies aangeven waaruit de overlast bestaat en wat de sanctie bij niet-beëindiging daarvan is. De Afdeling blijkt nu dezelfde opvatting te zijn toegedaan.

Inmiddels kan op Europees niveau enige steun worden gevonden voor dit standpunt. In de recent gewezen zaak Landvreugd (EHRM 4 juni 2002, AB 2003, 19 (m.nt. JGB en AES)) nam het EHRM aan dat een waarschuwing een gebrekkige norm zodanig kan concretiseren dat voldaan wordt aan de eis foreseeability. Weliswaar lijkt het erop alsof het EHRM de waarschuwing als remedie tegen te vage normstelling wenst te reserveren voor een noodsituatie. In de Straatsburgse uitspraak zien wij echter geen enkele aanwijzing voor de conclusie dat van een dergelijke situatie in het geval van art. 174a Gemw geen sprake is. Hier komt nog bij dat in art. 174a Gemw zelf de plicht tot het schriftelijk waarschuwen is opgenomen. Met andere woorden: de plicht om schriftelijk te waarschuwen maakt onderdeel uit van die wettelijke norm. Dat is een wezenlijk verschil met de in de zaak Landvreugd door het EHRM getoetste norm. De waarschuwing maakte daarvan geen deel uit. Er werd gewaarschuwd op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Overigens deden ook andere factoren ons tot de conclusie leiden dat art. 174a Gemw voldoet aan de voorzienbaarheidstoets. In een uitspraak van 1988 heeft het EHRM uitgemaakt dat niet alleen de wetstekst zelf, maar ook "the relevant preparatory work" (Olsson-zaak, 24 maart 1988, A. 130, 1988, p. 24-25) meeweegt in het oordeel of aan de voorzienbaarheidseis is voldaan. Tijdens de parlementaire behandeling is uitvoerig gedebatteerd over de inhoud en reikwijdte van de norm die in art. 174a Gemw besloten ligt, zodat ook dat als factor meegewogen zou kunnen worden. Vanzelfsprekend onderzoekt de Afdeling ook of de wet voldoet aan de andere door het art. 8 EVRM gestelde beperkingcriteria. Wat opvalt is dat de Afdeling naast het belang van de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, ook "de bescherming van (woon)rechten en vrijheden van anderen, zoals omwonenden" als doelcriterium noemt.

Dat er een dringende maatschappelijke noodzaak bestaat om de uitoefening van het grondrecht te beperken, lijdt voor de Afdeling geen twijfel. Dat lijkt terecht, er was een weliswaar minder ingrijpend instrument voor handen - het voormalige bezoekersverbod - het nadeel hiervan was echter dat het in de praktijk moeilijk controleerbaar en daarmee handhaafbaar bleek. In Straatsburg zal dit gegeven overigens niet op problemen stuiten gezien de ruimere margin of appreciation die het EHRM aan staten biedt als het om een kwestie gaat die de openbare orde en veiligheid betreft.

In het onderhavige geval is de concrete lengte van de sluitingstermijn een jaar. Van die termijn is de Afdeling van oordeel dat zij niet disproportioneel is, nu een eerdere sluiting van de woning voor een periode van zes maanden voorafgaande aan dit besluit zonder het door de burgemeester beoogde resultaat bleef. Een wat uitgebreidere motivering, althans een afweging tussen de bovengenoemde belangen - met name het belang van het beëindigen van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de omwonenden versus het woonrecht waarop de overlastveroorzaker meent aanspraak te kunnen maken - zou deze uitspraak meer gewicht hebben gegeven.

Een omissie is dat de Afdeling niet motiveert waarom de toepassing van lid 1 van art. 174a Gemw gerechtvaardigd is. De hierin toegekende bevoegdheid mag - gezien de eerder gememoreerde wetshistorie - uitsluitend worden ingezet, indien de overlast in ernstige mate de veiligheid en de gezondheid van mensen in de omgeving van de woning bedreigt. De Afdeling maakt slechts melding van twee politierapportages zonder op de inhoud hiervan in te gaan. Blijkbaar moeten wij maar aannemen dat de overlast zodanige vormen heeft aangenomen dat de veiligheid en de gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in gevaar werd gebracht.

Ook anderszins valt te betreuren dat de Afdeling zwijgt over de aard en de omvang van de overlast. Een factor die voor het EHRM van belang is inzake zijn oordeel over de kwaliteit van het wettelijk voorschrift, is of in rechterlijke uitspraken de inhoud van de norm nader is verduidelijkt en bekendgemaakt (Europees Hof voor de rechten van de Mens, 2 juni 2002 Oliviera t. Koninkrijk der Nederlanden (appl. No. 33129/96)). De rechter kan met andere woorden ook zelf een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de norm. Een uitgebreid relaas van de feitelijke situatie die de toepassing van art. 174a in dit geval rechtvaardigde, was daarom niet alleen noodzakelijk maar zou ook zinvol zijn geweest, want in art. 174 a staat niet wat men erin moet lezen. Dat is niet alleen moeilijk aan buitenlandse wetgevingsambtenaren uit te leggen die Victoria als model gebruiken ter voorbereiding van soortgelijke wetgeving (zoals in het Verenigd Koninkrijk), maar is ook weinig bevorderlijk voor de rechtszekerheid van de individuele burger.

J.G. Brouwer/A.E. Schilder